

34257 Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen

Nr. 13 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2024

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport 'Evaluatie Wet vergoeding affectieschade' en bijbehorende beleidsreactie aan. Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en de Universiteit Utrecht. Een afschrift van deze brief wordt ook gezonden aan de Eerste Kamer.

Samenvattend blijkt dat de evaluatie van de wet positief is. De wet doet wat ermee beoogd werd, namelijk het bieden van erkenning aan naasten. Uit de evaluatie blijkt tevens een aantal knelpunten en mogelijkheden ter verbetering. De belangrijkste daarvan is om broers en zussen onder het bereik van de wet te brengen. Ik zal een wetswijziging voorbereiden om dit mogelijk te maken.

De Wet vergoeding affectieschade

Op 1 januari 2019 is de Wet vergoeding affectieschade¹ (hierna: de wet) in werking getreden. De wet beoogt een vorm van erkenning en genoegdoening te bieden aan naasten² voor het leed dat zij ondervinden als een dierbare overlijdt of ernstig en blijvend gewond raakt door toedoen van een derde. Hiertoe is een aanspraak in de wet opgenomen op een symbolisch bedoelde, immateriële schadevergoeding. Aan uw Kamer is toegezegd dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd.³ Met dit onderzoek wordt aan die toezegging invulling gegeven.

¹ Staatsblad 2018, 132; art. 6:107 en art. 6:108 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).

² Waar in deze brief wordt gesproken over naasten, wordt tevens bedoeld nabestaanden.

³ Handelingen II 2016-2017, nr. 71, item 19, Kamerstuk 34 257, E.

De wet gaat uit van een vaste kring van aanspraakgerechtigden en gestandaardiseerde schadevergoedingen. Hiermee is beoogd langdurige en pijnlijke discussies te voorkomen over de band tussen slachtoffer en naaste, de intensiteit van het leed en de vraag wat in individuele situaties een gepast bedrag aan schadevergoeding zou zijn.⁴

De kring van gerechtigden is in de wet bepaald en betreft kort gezegd partners, ouders en kinderen en anderen die in gezinsverband in een zorgrelatie tot elkaar staan.⁵ Daarnaast voorziet de wet in een hardheidsclausule: anderen dan de hiervoor genoemde personen worden als naasten aangemerkt, als zij in een zodanige nauwe persoonlijke relatie staan tot het slachtoffer, dat dit uit de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeit.⁶

De omvang van de immateriële schadevergoeding is vastgelegd in het Besluit vergoeding affectieschade (hierna: het besluit).⁷ De vaste bedragen variëren tussen de € 12.500 en de € 20.000. Deze bedragen verschillen al naar gelang de aard van de affectieve relatie, de aard van het schadeveroorzakende feit (misdrijf of niet) en de soort personenschade (letsel of overlijden).

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de wet de beoogde doelstelling heeft behaald, namelijk erkenning van leed en het bieden van een vorm van genoegdoening voor naasten. Deze doelstelling kan niet los worden gezien van de voornaamste nevendoelstelling van de wet, het voorkomen van discussie, door uit te gaan van een vaste kring van gerechtigden en gestandaardiseerde bedragen. Uw Kamer heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van broers en zussen die in beginsel niet in aanmerking komen voor vergoeding van affectieschade. Daarnaast moet het onderzoek inzicht bieden in de voor- en nadelen van het eventueel wijzigen van de omvang van de schadevergoeding en de kring van gerechtigden.

⁴ Kamerstuk 34 257, nr. 3.

⁵ Artikel 6:107 en art. 6:108 BW

⁶ Artikel 6:107 en art. 6:108 BW

⁷ Staatsblad 2018, 133.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden waaronder literatuuronderzoek, rechtspraakanalyse, vragenlijstonderzoek, interviews, rechtsvergelijkend onderzoek en focusgroepen. Een beperking van de interviews is, dat het aandeel professionals uit het strafrecht beperkt is gebleven. In het vragenlijstonderzoek en de interviews onder naasten zijn voorts de arbeidsongevallen en medische fouten ondergerepresenteerd. Het is van belang om de conclusies van het onderzoek tegen deze achtergrond te interpreteren.

Conclusies en aanbevelingen

Algemeen

De evaluatie is positief. Uit het onderzoek blijkt dat de wet in algemene zin voldoet aan haar doelstelling: zij biedt erkenning aan naasten zonder al teveel discussie. De opzet met een vaste kring van gerechtigden en vaste bedragen voorkomt discussie over de mate van leed en de hoogte van het bedrag en wordt breed geaccepteerd. Aanspraakgerechtigden waarderen het ontvangen van een affectieschadevergoeding positief, gemiddeld met een rapportcijfer 7,9. Er wordt weinig gedoe ervaren over de vraag of men recht heeft op deze uitkering. Ook de doorlooptijd, informatie over de afhandeling en de afwikkeling worden als goed ervaren. Daarnaast is men redelijk tevreden met de hoogte van het ontvangen bedrag.

Ten tijde van de invoering van de wet werden diverse discussiepunten naar voren gebracht over het criterium ernstig en blijvend letsel, de wettelijke kring van gerechtigden, de hardheidsclausule, de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid, de gestandaardiseerde bedragen, de verweermogelijkheden van de aansprakelijke partij, de samenloop tussen affectieschade en shockschade en de wijze van aanbieden van de vergoeding aan naasten. Deze punten blijken zich niet of slechts in geringe mate te hebben voorgedaan in de rechtspraktijk.

Kring van gerechtigden

Uit het onderzoek blijkt dat het belangrijkste knelpunt van de wet is dat broers en zussen niet zijn opgenomen in de kring van gerechtigden. Zij zijn ook de grootste groep die een beroep doet op de hardheidsclausule. Uit het vragenlijstonderzoek en de interviews

blijkt dat zowel naasten als professionals menen dat broers en zussen aanspraak moeten hebben op de vergoeding van affectieschade. Dit heeft primair betrekking op de in gezinsverband samenwonende broers en zussen. De inbreuk op de gezinseenheid lijkt hierbij volgens de onderzoekers de dragende gedachte te zijn. Tegelijkertijd vinden professionals in de focusgroep dat, om pijnlijke discussies en aanvechtbare verschillen te voorkomen, ook uitwonende broers en zussen binnen de kring der gerechtigden gebracht zouden moeten worden, waarbij mogelijk wel verschillende bedragen zouden kunnen worden gehanteerd. Uit de focusgroep met nabestaanden van de MH-17 kwam naar voren dat er behoefte is om in ieder geval in gezinsverband samenwonende broers en zussen onder het bereik van de wet te brengen. Tegelijkertijd geven zij aan dat het uitsluiten van uitwonende broers en zussen als onrechtvaardig kan worden ervaren. Ook niet-thuiswonende broers en zussen kunnen met een ommezwaai in het leven worden geconfronteerd.

In het rapport wordt ook stilgestaan bij de vraag hoe moet worden omgegaan met de huidige, moderne gezinsvormen. In dat verband wordt opgemerkt dat het de vraag is of het op grond van art. 8 EVRM mogelijk is om enkel uit te gaan van juridische familiebanden bij een eventuele uitbreiding met broers en zussen. Het lijkt erop dat de feitelijke familieverhouding bepalend zouden moeten zijn voor de afbakening. Uit het onderzoek blijkt voorts dat professionals niets zien in uitbreiding met broers en zussen via een verruiming van de hardheidsclausule. Zij hebben nadrukkelijke voorkeur voor uitbreiding van de vaste kring van gerechtigden. De onderzoekers merken op dat deze materie niet eenvoudig in een wettelijke regeling is te gieten. Gezocht zou moeten worden naar werkbare, verdedigbare en uitlegbare onderscheiden.

Gestandaardiseerde bedragen

Zowel naasten als professionals zijn positief over het hanteren van vaste bedragen. Aanspraakgerechtigden zijn redelijk tevreden met de hoogte van het uitgekeerde bedrag. De waardering van de hoogte van het bedrag heeft geen invloed op de algemene waardering voor ontvangen van een vergoeding voor affectieschade. Vanuit het vragenlijstonderzoek bij aanspraakgerechtigden is er geen sterke indicatie om de bedragen te verhogen. Professionals in met name de focusgroep wijzen op de wenselijkheid van periodieke indexering van de bedragen, om te voorkomen dat het element van erkenning op den duur wordt

uitgehoud. Gelet op het symbolische karakter van de bedragen, zou het beste met afgeronde bedragen kunnen worden gewerkt en bijstellingen eens in de paar jaar.

Ernstig en blijvend letsel

Niet alleen bij overlijden, maar ook bij ernstig en blijvend letsel is vergoeding van affectieschade mogelijk. Bij ernstig en blijvend letsel moet het gaan om letsel dat niet alleen voor het slachtoffer ernstige beperkingen in het dagelijks functioneren meebrengt, maar vanwege de nauwe persoonlijke band met het slachtoffer ook voor de naaste een ommezwaai in het leven betekent. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de ernst van het letsel per zaak varieert, evenals de impact daarvan op het slachtoffer en de naaste. De omstandigheden van het geval zijn bepalend. Het lijkt daarom volgens onderzoekers niet mogelijk en wenselijk het criterium ernstig en blijvend letsel op voorhand verder inhoudelijk af te bakenen.

De onderzoekers benadrukken dat ook bij minder dan 70% blijvende functiestoornis sprake kan zijn van ernstig en blijvend letsel. Dit moet aan de hand van de omstandigheden van het geval worden beoordeeld. De onderzoekers constateren daarnaast dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het vaststellen van ernstig en blijvend letsel ook mogelijk is zonder het bereiken van een medische eindtoestand. Ten slotte merken zij op dat de positie van naasten bij ontucht met kinderen in het strafproces als ingewikkeld wordt ervaren. De onderzoekers wijzen erop dat in de literatuur twee mogelijkheden zijn genoemd om in dergelijke gevallen tot een vergoeding aan naasten te komen, waarnaar onderzoek zou kunnen worden gedaan. Dit betreffen kortgezegd een vooruitlopende toets (al bij aannemelijkheid van de blijvendheid van psychisch letsel overgaan tot vergoeding) en het bij besluit bepalen dat in nader omschreven situaties het leed van ouders van misbruikte kinderen wordt aangemerkt als ernstig en blijvend letsel.

Eigen schuld en causaliteit

Uit het onderzoek blijkt dat vraagstukken over causaliteit en eigen schuld in de rechtspraak in het algemeen tot weinig problemen leiden bij de beoordeling van de affectieschadevordering. Uit het onderzoek volgt wel dat de vergoeding van affectieschade in de

medische sector vaker tot discussie leidt over aansprakelijkheid en causaal verband dan in andere sectoren. Dit komt onder andere door het bestaan van onderliggende aandoeningen bij slachtoffers. Ook raakt de wet de medische sector getalsmatig harder. Hiervoor lijken volgens onderzoekers echter geen oplossingen voor de hand te liggen; discussies over aansprakelijkheid en causaal verband zijn in deze sector niet te vermijden en het is de vraag of een uitzondering voor medische aansprakelijkheid of het toepassen van leeftijdsdifferentiatie wenselijk zou zijn.

Wijze van afhandelen en aanbieden

Tenslotte volgt uit het onderzoek dat de zakelijke afhandeling van de vergoeding van affectieschade goed verloopt. Men is tevreden over de duidelijkheid van de regeling die weinig aanleiding geeft tot discussie. Wel laten de interviews zien dat de wijze van aanbidding van de vergoeding soms afstandelijk en formeel kan overkomen. Dit kan worden verbeterd door een meer empathische bejegening en het geven van meer informatie bij de aanbidding van de vergoeding.

Beleidsreactie

Als iemand slachtoffer wordt van een ongeval of misdrijf heeft dit niet alleen impact op het slachtoffer zelf, maar ook op diens naasten. Ook zij ervaren vaak groot verdriet en de gebeurtenis kan ook leiden tot een ommezwaai in het leven van deze naasten. Ik vind het waardevol dat uit de evaluatie naar voren komt dat de wet functioneert zoals zij is bedoeld, positief wordt ervaren en daadwerkelijk erkenning biedt. Hiermee is een belangrijke stap voorwaarts gezet voor deze naasten. Ik concludeer dat de opzet van de wet met een vaste kring van gerechtigden en vaste bedragen goed werkt en bovendien algemeen wordt geaccepteerd. Ik zie dan ook geen reden de huidige opzet van de wet te wijzigen.

Uitbreiding kring der gerechtigden met broers en zussen

Ik heb met uw Kamer meermalen gesproken⁸ over de positie van broers en zussen. Zoals in het Regeerprogramma is opgenomen, wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel om broers en zussen ook de mogelijkheid te bieden om aanspraak te maken op de vergoeding van affectieschade. Het onderzoek bevestigt de behoefte die

⁸ O.a. Kamerstuk 33 552, nr. 108, Kamerstuk 29 279, nr. 821 en Vaststelling begrotingsstaten Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024, Kamerstuk 36 410 VI, nr. 43 (motie Ellian c.s.)

hieraan bestaat bij naasten en professionals en geeft duidelijke handvatten voor de invulling daarvan. Ik zal broers en zussen onder het bereik van de wet brengen via de vaste kring der gerechtigden. Uitgangspunt in de afbakening is voor mij de gezinseenheid: ouders, kinderen, broers en zussen. Dit betreft zowel juridische broers en zussen als moderne gezinsvormen en zowel thuis- als uitwonende broers en zussen. Ook voor uitwonende broers en zussen kan het overlijden of ernstig en blijvend letsel van een naaste een ommezwaai in het leven betekenen, bijvoorbeeld doordat levensgebeurtenissen zoals geboorte en overlijden niet samen gedeeld kunnen worden. Daarnaast wil ik voorkomen dat broers en zussen in pijnlijke discussies terechtkomen. Ik denk hierbij aan de situatie dat iemand op kamers woont en in de weekenden thuiskomt. Ik zal hierbij in de toe te kennen bedragen wel onderscheid maken tussen thuis- en uitwonende broers en zussen. Belangrijk hierbij is voor mij het bieden van duidelijkheid en het voorkomen van een gevoel van onrechtvaardigheid binnen één gezin. Het wetsvoorstel hierover zal naar verwachting eind 2025 in consultatie gaan.

Hierbij merk ik op dat elke uitbreiding van de kring van gerechtigden lastige vragen kan oproepen over de afbakening van de kring en de rechtvaardiging van een aanspraak. Iedere nieuwe afbakening heeft automatisch tot gevolg dat er nieuwe grensgevallen ontstaan en anderen zich wellicht benadeeld voelen. Dat is ingewikkeld en tegelijkertijd is dat onontkoombaar in een regeling als deze, omdat anders een onbeheersbare regeling ontstaat. Met de voorgestelde nieuwe afbakening zal sprake zijn van een toekomstbestendige regeling, waarbij het bieden van erkenning, het voorkomen van discussie en een breed draagvlak voor de opzet en afbakening van de wet centraal staan.

Voor uitzonderlijke situaties blijft de huidige hardheidsclausule bestaan. Dit biedt ook in de toekomst de mogelijkheid om in bijzondere situaties ook aan andere personen dan die in de wet zijn genoemd een vergoeding toe te kennen. Het is aan de rechtspraak om hier nadere invulling aan te geven.

Psychisch letsel door ontucht

Ten aanzien van de positie van naasten in ontuchtzaken met kinderen, ben ik van mening dat dit per zaak vraagt om een zorgvuldige beoordeling van alle omstandigheden van het geval.

De ernst van het psychisch letsel en de impact op de naasten kan ook in dit soort zaken per persoon verschillen. Ik zie dan ook geen aanleiding om bij besluit in nader te omschrijven situaties categorisch affectieschade toe te kennen. Wel is het op grond van het huidige recht al mogelijk dat de rechter het slachtoffer en zijn naaste tegemoet komt in de bewijslast in zaken waarin psychische schade door ontucht aan de orde is en de bijzondere omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.⁹

Verhogen bedragen

Voorts zie ik aanleiding de bedragen voor vergoeding van affectieschade te verhogen. Zoals in de toelichting op het besluit is vermeld, wordt daarbij niet uitgegaan van indexering maar van herijking. Ik houd bij de herijking rekening met het feit dat de prijsontwikkeling van de afgelopen jaren aanleiding geeft tot een verhoging van de bedragen. Daarnaast is van belang dat het een symbolische vergoeding betreft, waarbij het in de rede ligt om ronde bedragen te hanteren. Ook houd ik rekening met het mogelijke effect van een verhoging op de verzekeringspremies en de financiële draagkracht van de aansprakelijke partij. Voorts neem ik de bevindingen van het onderzoek in ogenschouw, waaruit onder meer blijkt dat naasten in het algemeen redelijk tevreden zijn met het bedrag. Alles afwegende zal ik de bedragen verhogen met ongeveer 12,5%.¹⁰ Ik zal het besluit op dit punt wijzigen en dit tegelijkertijd in consultatie geven met het wetsvoorstel waarmee broers en zussen in de kring van gerechtigden worden opgenomen.

Wijze van aanbieden

Ook zal ik de aanbeveling over de wijze van aanbieden van de vergoeding van affectieschade onder de aandacht brengen bij het CJIB en het Verbond van Verzekeraars. Betere informatievoorziening en een meer persoonlijke en empathische manier van afhandelen kunnen positief bijdragen aan het gevoel van erkenning van naasten. Ik vertrouw erop dat hiermee nog beter recht wordt gedaan aan het leed dat naasten ervaren. En zij zich gezien en erkend voelen.

⁹ Art. 150 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹⁰ € 12.500 wordt € 14.000

€ 15.000 wordt € 17.000

€ 17.500 wordt € 20.000

€ 20.000 wordt € 22.500

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken